

## **Bolognaprocessen och den liberala utbildningspolitiken**

**Sedan ett drygt decennium sedan har vi kunnat bevittna en nyliberalt orienterad utbildningspolitisk kursändring. Denna kursändring hör till den andra stora utbildningspolitiska kursändringen efter andra världskriget i Europa. Den första var 1960-talets stora reformer som fokuserade på expansion och tillgänglighet.**

I en global kunskapsekonomi utgör skola och kunskapsproduktion viktiga konkurrensfaktorer. I ett allt mera avreglerat samhälle med ökat individuellt ansvar har både individer och nationer fostrats till konkurrens med varandra på utbildningens område.

I en tid då kunnande och kompetens blir avgörande ekonomiska framgångsfaktorer i en ”postindustriell kunskapsekonomi”, uppfattas satsningar på högre utbildning som avgörande. I denna senmoderna kunskapsekonomi får universiteten och den högre utbildningen en ny roll. Vad det handlar om kan exemplifieras genom att observera att de europeiska ländernas andel av den globala industriproduktionen har minskat från 1/3 till 1/10 under de gångna 50 åren. Motsvarande ökning har skett i Asien.

EU och Finland upplever att den högre utbildningen, forskning och utvecklingsarbete skall rädda vår ekonomi. Ett viktigt steg i denna process består av den så kallade Bolognaprocessen vid våra universitet som handlat om att strömlinjeforma universitetsexamina i Europa. De nya läroplanerna har tagits i bruk hösten 2005. I grunden innebär detta att den högre utbildningen klarare än tidigare underordnas det ekonomiska livets intressen. Denna politik kommer till synes även på andra sätt inom universitetet.

### **Nya ledstjärnor**

Inom kort kommer 100 procent av universitetens finansiering i Finland att vara beroende av antalet utexaminerade magistrar och doktorer. Redan nu styr examina 80 procent av budgettilldelningen. Finansieringen av den högre utbildningen har alltså blivit

*prestationsbaserad.*

Ett annat honnörsord för dagen har blivit ”*effektivitet*”. Och sannerligen har universiteten blivit effektivare. På 20 år har antalet doktorer stigit från 300 till 1 400 per år och antalet magistrar dubblerats från 6 500 till 12 400 per år. Antalet fast anställda vid universiteten har stigit med drygt 10 procent, från ca 7 100 till knappt 8 000. Samtidigt förutsätts att kvaliteten på examina skall bibehållas på samma höga nivå som tidigare. Det kan noteras att då Finland för 15 år låg i topp gällande investering i utbildning i förhållande till BNP ligger vi idag under OECD:s medeltal.

Den *externa finansieringens* betydelse har ökat dramatiskt. Detta kan komma att äventyra grundforskningen. Marknaden betalar för forskning som leder till ekonomiskt nyttig eller annars funktionell forskning. Likväl bör i sammanhanget noteras att den externa finansieringen till avgörande del består av statliga eller andra offentliga medel. Rent företagsfinansierad forskning är av mycket blygsam omfattning i Finland, drygt 10 procent. Den ökande ”externa” finansieringen (det vill säga fördelningen av skattemedel) handlar därför framförallt om att mekanismerna för fördelningen av forskningsmedel nu ändras. Det att forskningsmedel konkurrensutsätts kommer sannolikt att leda till att universiteten i Finland på sikt möjligen indelas i forskningsuniversitet, som lyckas i konkurrensen om medlen, och i undervisningsuniversitet som står för magisterutbildning. Till samma fenomen hör den pågående *Top Club* bildningen inom högre utbildning. Det innebär att europeiska ledande universitet bildar självstärkande konglomerat. League of European Research Universities (LERU), till vilket Helsingfors universitet tillhör, är ett exempel på detta.

En eldfångd fråga gällande extern finansiering handlar om möjligheten att uppbära *terminsavgifter* av universitetsstudenter. Den nuvarande lagstiftningen hindrar detta men både Rektorsrådet och övriga instanser har kraftigt drivit frågan om att dessa avgifter borde accepteras.

Intresset är förenat med de framväxande globala utbildningsmarknaderna som

Finland genom lagstiftningen nu är förhindrad att delta i. Finland kan inte *sälja högre utbildning*. Det torde vara en tidsfråga när lagstiftningen ändras, särskilt för utländska studerandes del. Och det är inte fråga om småpotatis. Redan nu utgör universitetsutbildningen en av Australiens viktigaste exportprodukter.

### **Ökad autonomi?**

Det är dock förvånande att universiteten uppfattar den externa finansieringen som tecken på ökad autonomi. De facto har universiteten i västliga demokratier knappast någonsin varit så styrda som idag, inte minst genom allt större och mer styrda forskningsprogram. Den nationella styrningen har också ökat kraftigt medan de statliga anslagen har stampat på stället eller minskat. Ökad extern finansiering och mindre grundanslag med krav på ökad examinationsfrekvens och snabbare studietider, leder självklart till att den av universiteten själv kontrollerade, fria eller obundna, forskningen naggas i kanterna.

Under 90-talet ändrades även ”den osynliga kulturen” för hur professorernas sociala status konstituerades. En ny mentalitet fann utbredning: den framstående akademikern var nu den som varit framgångsrik i att uppbåda externa forskningsmedel.

Medan de etablerade forskningsorienterade universiteten välkomnar konkurrensbaserad finansiering som de gynnas av, har också mindre och yngre universitetsorter visat sig anpassningsbara till den nya filosofin. Inga ”akademiska” bromsar har slagit på. Universitetens nya lagstadgade uppgift, ”den tredje uppgiften”, det vill säga krav på ökad interaktion och samverkan med omvärlden, välkomnas och uppfattas ytterligt naturligt. Då regionerna uppfattar universiteten som regionens motor och som stora arbetsgivare understöds gärna verksamheten med lokala skattemedel, men med pragmatiska argument. Kriteriet för understöd är sällan framgång på den internationella forskningsarenan. Förhoppningen rörande utbildningens effekter är oftast mera näraliggande. De regionala nordiska universiteten balanserar mellan dessa verkligheter – den pragmatiskt orienterade regionala identiteten och den vetenskapligt orienterade globala

identiteten.

Ytterligare tecken på denna nya utbildningspolitik, som även OECD:s PISA-evaluering är exempel på, är att universitetsstyrelserna begåvas med externa medlemmar till följd av den tredje uppgiften. Dekanernas och rektors maktbefogenheter har utökats. Kollegiala demokratiska beslutsnivåer har i stället uttraderats.

Det nya lönesystem som införs vid de finländska universiteten, och som redan genomförts i flera andra europeiska länder, uttrycker även den en prestationsbaserad utbildningsfilosofi. Den prestationsbaserade delen av lönen kan uppgå till 50 procent av grundlönen.

När det gäller universitetsexaminas yttre harmonisering arbetar Bologna-processen i samma riktning. Tanke är att ett harmoniserat system gynnar lärar- och studentmobilitet. Framförallt framstår det europeiska universitetssystemet som ett enhetligt system i förhållande till omvärlden.

### **Utbildning som exportartikel**

Den globala kunskapsekonomin har lett till att utbildningens och framförallt den högre utbildningens och forskningens marknadsekonomiska betydelse har ökat kraftigt under senare decennier. De europeiska länderna har således tagit upp kampen om den högre utbildningen på global nivå, men är långt ifrån ensamma om detta. Den pågående diskussionen om terminsavgifter för inhemska och utländska studeranden är ett gott exempel på vad som följer när staten tar sin skyddande hand från universitetet. Konceptet om Mastersprogram är också uttryck för samma fenomen. Konkurrensen gäller magisterstuderandena som lockas till studier genom program som marknadsanpassats; tråkiga studier i vetenskapliga discipliner får ge vika.

Satsningar på högre utbildning i Väst förväntas också betyda inkomster. Som nämnts är Australiens främsta exportprodukt redan nu utbildning. En febril aktivitet pågår i Europa på denna front. I Finland har till exempel Yrkeshögskolorna i flera år trimmats in i

ett system med avgiftsfria utbildningsprogram på engelska (*degree programs*) så att de står färdigt rustade när terminsavgifter införs. Det är uppenbart att den rådande utbildningspolitiska intentionen är att de västliga universiteten i framtiden kommer att konkurrera om att sälja utbildning. Konkurrensen om studenterna blir global.

### **Evaluering som instrument**

Ett viktigt instrument i detta arbete är internationella utvärderingar. Evalueringarna skapar förutsättningar för en likriktning eller harmonisering av utbildningssystemen. Avsikten är bidra till att skapa en homogen utbildningsmarknad. Ett harmoniserat utbildningssystem gynnar i sin tur den mobilitet på arbetsmarknaden som upplevs som central; arbetskraften är beredd och har förutsättningar att flytta på sig dit jobben finns. Ett problem är den nationella utbildningspolitikens begränsade instrumentella roll. Uppgiften blir att finna sådana praktiska lösningar som kan gynna respektive lands placering i internationella evalueringar. Politikens roll att peka ut möjliga framtidsscenarier uttunnas och den riskerar att degraderas till administrativ sysselsättning.

I en ständig konkurrens kan ingen vara säker på sin goda placering – ett utbildningens ekorrhjul utan slutmål med andra ord. Som vi vet skapar konkurrens osäkerhet, vilket in sin tur blir en grogrund för prestationsaccelererande och effektivitetssökande åtgärder. Detta sker utifrån en ångestfylld tillvaro där känslan av otillräcklighet per definition aldrig upphävs. Det kan inte förnekas att konstruktionen är sinnrik eftersom projektet lyckas förena koherensorienterad kommunikation med en tävlingsorienterad mentalitet. I en dylik politik tilldelas utbildningen syftet att effektivisera den kulturella reproduktionsprocessen. Men en sådan politik beaktar inte skolans uppgift att skapa transformations- eller förändringskompetenta medborgare. I förlängningen kan vi se att politiken och pedagogiken blir underordnade det ekonomiska livets intressen och utveckling.

## **Två ideologiska begrepp**

Ett annat uttryck för samma mentalitet framkommer genom begreppen *livslångt lärande* och *aktivt medborgarskap*. Båda kan partiellt ses som ideologiska begrepp. Det livslånga lärandet som utbildningsideologi uttrycker mera en plikt att lära än en möjlighet eller rättighet att lära sig. Den identitet man då eftersträvar att utveckla hos medborgare är en beredskap att acceptera ständiga förändringar men på ett anpassningsorienterat sätt.

Därför blir det allt oftare förekommande uttrycket ”aktivt medborgarskap” förstått som individens aktivitet att ansvara för sig själv och sin egen framgång. Allt oftare förenas också det ”aktiva” medborgarskapet med entreprenörskap, det vill säga en alldeles speciell form av ”företagsamhet”. Detta syns till exempel i gymnasiets nya läroplan för samhällslära. Med detta vill jag inte ta avstånd från företagsamhet i dess etablerade ekonomiska betydelse utan peka på en innebördsförskjutning i begreppet aktivt medborgarskap.

## **Ranking och ekonomisk framgång**

Under senare år har särskilt rankingen av universitet vunnit i utbredning. Det är framförallt media som lett denna utveckling men även universitet har specialiserat sig på fenomenet.

Vad som i detta sammanhang är av avgörande betydelse är att den finländska skol- och universitetskulturen och dess framgångar inte historiskt sett är framvuxen som ett resultat av nationella eller internationella test eller rankingprocedurer. Det finns snarare tecken på att den kvalitativa nivån sänks till förmån för de höga kvantitativa intentionerna. Ett allmänt intryck tycks till exempel vara att variationsvidden på doktorsavhandlingarnas nivå har ökat.

Även om frågan om utbildning som ekonomisk konkurrensfaktor ofta betonas är kopplingen mellan skolframgång och ekonomisk framgång långtifrån klargjord. Är det verkligen så att satsningar på utbildning haft önskad ekonomisk effekt? PISA resultaten visar i varje fall inte på entydiga samband mellan investerat kapital och avkastning i form av

excellens, det vill säga att investerat kapital i utbildningssektorn skulle leda till bättre skolprestationer. Finlands satsningar i utbildningen är de facto högst medelmåttiga jämfört med OECD-länderna, men prestationerna utomordentliga. Det samma gäller utfallet gällande den högre utbildningen. Det handlar här om ytterst effektivt använda ekonomiska resurser.

Ur nationalekonomsikt perspektiv kan dessutom noteras att USA:s konkurrenskraft är hög trots att skolprestationerna är låga: hög konkurrenskraft förklaras alltså inte entydigt med goda skolprestationer. I Finland är både utbildningsnivån och konkurrenskraften hög. Man kan dock väl tänka sig att hög kunskapsmässig kompetens borgar för framtida framgång såtillvida att ett välutbildat folk äger förändringskapacitet och innovationsförmåga, att de kan anpassa sig enligt nya förhållanden och utveckla nya praktiker och produkter. Utbildning kan därför ses som en kulturell överlevnadsmekanism.

Även på individnivå är relationen mellan skolframgång och framgång i livet en komplex fråga. Flickorna är bäst i skolan och utgör idag majoritet vid universiteten men erfar ändå ingen självklar och motsvarande framgång på arbetsmarknaden. I kraft av sina prestationer borde de placera sig bättre än gossarna. Så sker inte.

## **Konklusion**

De ovanstående synpunkterna på den samtida utbildningspolitiken är en nödvändig bakgrundsteckning för att förstå att OECD:s intresse att mäta skolprestationer och rangordna länder inte är ett lösryckt fenomen utan att det bildar en pusselbit i ett betydligt större mönster. Denna bakgrundsteckning är viktig då vi nu skall se på variation i Finland och sedan peka på möjliga orsaker till landets tättposition.

Michael Uljens

är professor i pedagogik vid Åbo Akademi

ikaros@abo.fi

Fotnot: För information om LERU se <http://www.leru.org/> För uppgifter om universitetens rangordning (i

England och USA) se <http://education.guardian.co.uk/universityguide2004>, <http://thecenter.ufl.edu/> eller <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>